



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Terminy na składanie sprawozdań na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

**Author:** Filip Nawrot

**Citation style:** Nawrot Filip. (2019). Terminy na składanie sprawozdań na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. "Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" (Nr 1 (2019), s. 105-121), doi 10.31261/PPGOS.2019.01.08



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



Filip Nawrot

 <http://orcid.org/0000-0002-7963-959X>

Uniwersytet Śląski  
Katowice

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.08>

## **Terminy na składanie sprawozdań na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

---

### **Wstęp**

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wątpliwości związanych z terminami na składanie sprawozdań wskazanych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz tzw. sprawozdań zerowych.

Stany faktyczne, dotyczące nakładania kar administracyjnych za nieterminowe złożenie sprawozdań sporządzanych przez podmioty prowadzące działalność na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wielokrotnie były analizowane przez sądy administracyjne. Nie do końca precyzyjna redakcja przepisów oraz brak do pewnego momentu niektórych regulacji, spory co do charakteru terminu określonego dla poszczególnych sprawozdań, milczenie literatury dotyczącej tego problemu, a także rozbieżności w orzecznictwie skłaniają do pochylenia się nad tym tematem. Również nie do końca jasna pozostaje kwestia sprawozdań zerowych składanych przez podmioty prowadzące działalność na podstawie powyższej ustawy.

W pierwszej części artykułu autor omawia obowiązujące przepisy w tym zakresie, w tym te dotyczące obowiązków sprawozdawczych, następnie przechodzi do przedstawienia poglądów doktryny i dotychczasowego orzecznictwa.

W dalszej części zaprezentowano wnioski płynące z tej analizy. W części ostatniej omówiono kwestię wymogu składania sprawozdań zerowych.

## Obowiązek sprawozdawczy i rodzaje składanych sprawozdań

Obowiązek składania sprawozdań przez podmioty prowadzące działalność na podstawie u.c.p.g., w tym przedsiębiorców gospodarujących odpadami komunalnymi<sup>1</sup>, jest uregulowany w rozdziale 4b tejże ustawy. Rozdział ten został dodany na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. Przepisy te zostały wprowadzone, żeby umożliwić gminom skuteczniejszą kontrolę przestrzegania przepisów ustawy<sup>3</sup>. Jak stwierdził NSA w wyroku z 6 maja 2016 r.<sup>4</sup>, celem ustanowienia obowiązku sprawozdawczego jest przedstawienie obrazu postępowania z odpadami, ich odzyskiem oraz recyklingiem. Spełnienie tego obowiązku przez przedsiębiorców pozwala również organom administracji na wykonanie ich własnych obowiązków sprawozdawczych<sup>5</sup>.

Do grona podmiotów składających sprawozdania pierwotnie zaliczały się: podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości<sup>6</sup>; podmioty opróżniające zbiorniki bezodpływowe i transportujące nieczystości ciekłe; wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz marszałek województwa<sup>7</sup>. W wyniku dalszych nowelizacji dodano do powyższego katalogu kolejnych przedsiębiorców wykonujących działalność na podstawie u.c.p.g., tj. podmioty prowadzące

<sup>1</sup> W art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2018 r. poz. 992 ze zm. określono je jako odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

<sup>2</sup> Dz.U. nr 152, poz. 897.

<sup>3</sup> J. KŁATKA, M. KUŹNIAK: *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Warszawa 2012, s. 146; Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf), s. 60 [dostęp: 10.12.2018].

<sup>4</sup> II OSK 718/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1485454.

<sup>5</sup> I. ROMAŃCZUK, M. RZEWNICKA: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 243.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

<sup>7</sup> J. KŁATKA, M. KUŹNIAK: *Gospodarowanie odpadami...*, s. 146.

punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych<sup>8</sup> (z wyłączeniem gmin)<sup>9</sup> oraz podmioty zbierające odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, z wyłączeniem podmiotu prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK)<sup>10</sup>. Poza powyższymi podmiotami nikt nie ma obowiązku składania sprawozdań.

Do omawianych sprawozdań należy zaliczyć: sprawozdanie półroczne od podmiotów odbierających odpady komunalne, sprawozdanie roczne podmiotu prowadzącego PSZOK, sprawozdanie roczne podmiotu zbierającego odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych oraz sprawozdanie kwartalne od podmiotów opróżniających zbiorniki bezodpływowe.

## Poglądy doktryny

Najwięcej przykładów z orzecznictwa dotyczy charakteru terminu znajdującego się w art. 9n u.c.p.g., ale można te rozważania odnieść do terminów złożenia pozostałych sprawozdań. Na marginesie należy zaznaczyć, że część przywoływanej dalej literatury i orzecznictwa dotyczy sprawozdań kwartalnych, a nie półrocznych z art. 9n u.c.p.g. Zmiana niniejszego artykułu została dokonana na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>. Nowelizacja ta, która weszła w życie 1 lutego 2015 r., nie wpływa jednak na aktualność rozważań podejmowanych w przytaczanych orzeczeniach i literaturze.

Charakter terminu z art. 9n u.c.p.g. nie został sprecyzowany przez ustawodawcę. W prawie administracyjnym<sup>12</sup> wyróżnia się terminy materialne i procesowe (proceduralne)<sup>13</sup>. Niektórzy autorzy wymieniają również tzw. terminy

<sup>8</sup> Dalej jako: PSZOK.

<sup>9</sup> Przepis art. 9na u.c.p.g. dodany na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 87 (dalej: nowelizacja z 2014 r.).

<sup>10</sup> Przepis art. 9nb u.c.p.g. dodany na podstawie ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 2056 (dalej: nowelizacja z 2017 r.).

<sup>11</sup> Dz.U. 2015, poz. 87 (dalej: ustawa nowelizująca z 2015 r.).

<sup>12</sup> Podobnie jak w innych gałęziach prawa, m.in. w prawie cywilnym i karnym.

<sup>13</sup> B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 353; R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 359—360. Pojęciem terminu proceduralnego posługuje się m.in. R. STANKIEWICZ w: M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 526—527.

o charakterze mieszanym. Terminem materialnym jest okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Terminem procesowym zaś jest okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania. Różnica pomiędzy powyższymi terminami sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia. Niedotrzymanie terminu materialnego powoduje wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym i w takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu. Z kolei uchybienie terminowi procesowemu wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu<sup>14</sup>.

Niestety dostępne komentarze dotyczące art. 9n u.c.p.g. nie podejmują rozważań na temat charakteru terminu wskazanego w tym artykule<sup>15</sup>. Także inne publikacje dotyczące ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierają rozważań dotyczących tego problemu<sup>16</sup>. Jedynym wyjątkiem jest tekst autorstwa B. Draniewicza<sup>17</sup>, który analizując rozstrzygnięcia organów administracji publicznej oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r.<sup>18</sup>, zwraca uwagę na braki legislacyjne w tym aspekcie<sup>19</sup>. Z rozważań podejmowanych przez tego autora wynika, że brak odwołania w art. 9n u.c.p.g. do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.<sup>20</sup> dotyczących terminów, tj. art. 57 § 4 i § 5 k.p.a. (który m.in. reguluje sposób obliczania terminów) jest niedopatrzeniem ustawodawcy<sup>21</sup>. Takie odwołania moż-

<sup>14</sup> B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania...*, s. 354.

<sup>15</sup> Rozważań w tym temacie nie podejmuje ani A. JEZERSKA-MARKOCKA i M. MARKOCKI (*Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 141—143.), ani W. RADECKI (*Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 354—357).

<sup>16</sup> Zob. m.in. *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz przedłużenia jednostek samorządu terytorialnego*. Red. D. SZAFRAŃSKI. Warszawa 2013; J. LATOSIŃSKA: *Utrzymanie czystości w gminie*. Kielce 2013; Z. GRZYMAŁA, G. MAŚLOCH, M. GOLEŃ, E. GÓRNICKI: *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Warszawa 2013; B. RAKOCZY: *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*. Warszawa 2013. Publikacje sprzed roku 2012 siłą rzeczy nie zawierają rozważań dotyczących terminu z art. 9n u.c.p.g., ponieważ został on dodany na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 152, poz. 897), która (w większości) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

<sup>17</sup> B. DRANIEWICZ: *Składanie sprawozdań a terminy*. „Recykling” 2015, nr 1, s. 12—13.

<sup>18</sup> II SA/GI 433/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1058669.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., (dalej: k.p.a.).

<sup>21</sup> B. DRANIEWICZ: *Składanie sprawozdań...*, s. 12.

na zaobserwować przykładowo w ustawie o odpadach, konkretnie w art. 73 u.o. oraz w art. 75 u.o. B. Draniewicz nie wskazuje bezpośrednio, jaki jest, jego zdaniem, charakter terminu z art. 9n u.c.p.g.<sup>22</sup>. O tym, że ustawodawca naprawił ten błąd, jest mowa w dalszej części niniejszego artykułu.

## Poglądy orzecznictwa

Z powyżej wymienionych względów konieczne jest także zwrócenie uwagi na obecnie ukształtowaną linię orzeczniczą dotyczącą charakteru terminu z art. 9n u.c.p.g. Sądy administracyjne nie są do końca zgodne co do tego, jakim terminem jest termin na złożenie półrocznego sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne. Jednak w większości orzeczeń dotyczących tej materii przyjmuje się, że jest to termin materialny czy też termin o charakterze mieszanym. Sądy raczej definitywnie zaprzeczają, by był to termin procesowy, jak np. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r.<sup>23</sup>: „Termin z art. 9n ust. 2 ustawy ewidentnie nie jest terminem procesowym. W dualistycznym podziale należy zatem zakwalifikować go jako materialny bądź przynajmniej zbliżony do materialnego”. Jednak sądy administracyjne próbują interpretować ten przepis w sposób korzystny dla podmiotów, na które zostały nałożone kary administracyjne za nieterminowe przekazanie sprawozdania.

Wskazać można tu m.in. na już przytoczone powyżej orzeczenie WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r. W tym wyroku Sąd stwierdził, że termin z art. 9n u.c.p.g. należy zakwalifikować jako materialny bądź przynajmniej zbliżony do materialnego. Co prawda obowiązek przekazania organowi sprawozdania z jego upływem nie wygasa, jednak niemożliwe jest po upływie tego terminu terminowe zrealizowanie przewidzianego obowiązku. Jednakże Sąd zwrócił uwagę, że art. 9n ust. 2 u.c.p.g. nie określa, czy czynność przekazania sprawozdania „winna być dokonana bezpośrednio w organie, czy też może być zrealizowana również pośrednio, np. za pośrednictwem operatora publicznego. Brak zaś regulacji w tym zakresie nie może skutkować przyjęciem, iż decydująca jest data wpływu sprawozdania do organu. Ustawodawca nie posłużył się bowiem jednoznacznymi określeniami jak »sprawozdanie należy doręczyć w terminie do...« lub »sprawozdanie winno zostać osobiście złożone w siedzibie organu w terminie do...«, lecz posłużył się nieprecyzyjnym, niezdefiniowanym prawnie pojęciem przekazania”. Jednakże w ślad za B. Draniewiczem należy się

<sup>22</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>23</sup> II SA/Rz 1340/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274024.



krytycznie odnieść do poglądów zaprezentowanych przez Sąd<sup>24</sup>. Interpretacja ta była nie do końca zgodna z ówczesnie obowiązującymi regulacjami.

Zwrócić należy też uwagę na orzeczenia WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r.<sup>25</sup> oraz WSA w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2015 r.<sup>26</sup>. W pierwszym z tych wyroków przytoczono uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z 14 marca 1986 r.<sup>27</sup>, w której SN wskazał, że przy rozstrzyganiu wątpliwości co do charakteru terminu należy brać pod uwagę nie tyle sformułowanie ustawowe, a głównie skutek prawny uchybienia terminu. WSA w Warszawie poszedł jednak dalej niż WSA w Gliwicach i stwierdził, że do terminu z art. 9n u.c.p.g. zastosowanie znajdzie art. 57 k.p.a., wydaje się jednak, że jest to wniosek zbyt daleko idący. Co prawda jest on korzystny dla podmiotów odbierających odpady komunalne, pogląd ten nie znajduje jednak potwierdzenia w przepisach ani w innych orzeczeniach oraz w doktrynie. Jeżeli w u.c.p.g. nie ma odwołania do przepisów k.p.a. dotyczących terminów, to nie można ich stosować wobec terminu z art. 9n u.c.p.g.

Z kolei WSA w Rzeszowie ponownie podkreślił, że „przepis art. 9n ust. 2 ustawy nie wymaga, aby sprawozdanie znalazło się w sensie fizycznym w urzędzie organu przed upływem miesiąca następującego po kwartale, którego sprawozdanie dotyczy. Przepis ten wymaga jedynie, aby dokument, o którym mowa, został do organu przekazany [...]”.

Wymienić jednak również wypada orzeczenia, w których sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że sporny termin ma charakter materialny, tak jak to uczynił WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r.<sup>28</sup> czy też NSA w wyroku z dnia 25 października 2016 r.<sup>29</sup>.

W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że interpretacja przepisów w tym kierunku prowadziłaby do sytuacji kuriozalnych. Jeśli dany podmiot prowadziłby działalność w wielu gminach rozsianych na terenie całego kraju, to znacząco utrudnione byłoby złożenie sprawozdań osobiście w każdym urzędzie. Również jeśli uznać, że niewystarczające byłoby nadanie sprawozdania na pocztę, to należałoby się zastanowić, co należałoby zrobić w sytuacji, jeżeli podmiot odbierający odpady nadał sprawozdanie na pocztę ze stosownym wyprzedzeniem, a z winy operatora pocztowego sprawozdanie dotarło do organu po upływie wymaganego terminu. Jeśli podmiot dochował należytej staranności, a termin został przekroczony z przyczyn nieleżących po jego stronie, to nie powinien ponieść za to odpowiedzialności. Jeśli jednak przyjąć, że termin z art. 9n jest materialny, to nawet w sytuacji takiej jak ta opisana powyżej

<sup>24</sup> B. DRANIEWICZ: *Składanie sprawozdań...*, s. 13.

<sup>25</sup> VIII SA/Wa 958/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 793042.

<sup>26</sup> II SA/Rz 1278/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274080.

<sup>27</sup> III PZP 8/86, OSNC 12/86/194 — OSP 1/87/19, s. 31.

<sup>28</sup> II SA/Rz 1340/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274024.

<sup>29</sup> II OSK 120/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1554184.

zaistnieją przesłanki do nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

W jedynym z ostatnich orzeczeń, tj. wyroku WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.<sup>30</sup>, rozwiązaniem zastosowanym przez Sąd było skorzystanie z przepisu wprowadzonego wraz z wejściem w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup>, tj. art. 7a k.p.a.<sup>32</sup>. Artykuł ten daje organom administracji publicznej i sądom administracyjnym możliwość znalezienia rozwiązania sporu i zachowania praworządności. Rozwiązanie wprowadzone przez ten przepis jest dość nietypowe dla prawa administracyjnego i łagodzi działanie przepisów administracyjnych.

W powyższym wyroku Sąd, po uznaniu, że nie jest możliwe definitywne rozstrzygnięcie, jaki jest charakter terminu z art. 9n u.c.p.g., stwierdził, że organ powinien zastosować przytaczany już przepis art. 7a k.p.a. Sąd skonkludował, że „niedopuszczalny jest w demokratycznym państwie prawa stan, gdy ukaranie podmiotu jest uzależnione od przyjęcia takiej a nie innej wykładni budzących spore wątpliwości interpretacyjne przepisów”. Rozstrzygnięcie to wynika z tego, że sąd administracyjny, kontrolując zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, uwzględnia zastosowanie zasady z art. 7a k.p.a. jako podstawę uchylenia decyzji podjętej z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Zaś w postępowaniu odwoławczym organ II instancji związany jest zasadą wykładni na korzyść strony, co musi mieć konsekwencje zmiany treści rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji<sup>33</sup>. W przedmiotowym stanie faktycznym Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) nie skorzystało z tej możliwości, co Sąd ocenił krytycznie.

Jak podkreślili projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej, która wprowadziła ten nowy przepis, „nie ma wątpliwości, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne. Przenosząc tę regułę na poziom postępowań przed organami administracji, należy przyjąć, że przepisy, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, żeby słuszny interes obywateli nie doznał uszczerbku. Niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji, w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Projekt wprowadza w związku z tym w art. 7a k.p.a.

<sup>30</sup> II SA/Gl 746/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1697937.

<sup>31</sup> Dz.U. 2017, poz. 935.

<sup>32</sup> Zob. więcej na temat niniejszego wyroku w: F. NAWROT: *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.* W: *Rozważania o...* Red. G. DOBROWOLSKI, współredakcja K. CHOLEWA, M. PIEKARSKA, K. ZAWADA. Katowice 2018, s. 263—273.

<sup>33</sup> B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania...*, s. 83.



zasadę, zgodnie z którą w tego rodzaju postępowaniach, jeżeli pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Tym samym stronie zapewniona zostanie ochrona przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności<sup>34</sup>.

W komentarzach do art. 7a k.p.a. zwraca się uwagę, że regulacja ta i nadanie jej rangi zasady ogólnej (nazywanej zasadą przyjaznej interpretacji przepisów<sup>35</sup>) ma znaczenie dla ukształtowania reguł wykładni materialnego prawa administracyjnego. Dyrektywą kierunkową jest dyrektywa obowiązku wykładni normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony<sup>36</sup>. Pojawić mogą się wątpliwości, jaki będzie wpływ na dotychczas wypracowane w doktrynie i orzecznictwie reguły wykładni przepisów prawa. Odpowiedź na to pytanie częściowo można odnaleźć w uzasadnieniu ustawy zmieniającej. Nowo wprowadzona zasada odnosi się do przypadków, w których organ — dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni — stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów powinna być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni. Nie czyni jej to dyrektywą nadrzędną w stosunku do innych zasad wykładni, a wręcz przeciwnie, pełni ona rolę uzupełniającą<sup>37</sup>.

Mimo że artykuł ten został wprowadzony niedawno, to pojawia się coraz więcej orzeczeń powołujących się na niego, m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 listopada 2017 r.<sup>38</sup> czy też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r.<sup>39</sup>. W powyższych orzeczeniach sądy administracyjne wskazały, że zachodziły przesłanki do zastosowania art. 7a k.p.a, a jego niezastosowanie prowadziło do uchylenia zaskarżonych decyzji.

Wiele sądów zwraca jednak uwagę na to, że trzeba pamiętać, że zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy zmieniającej, tj. jej art. 16, zasadę z art. 7a k.p.a. stosuje się do postępowań wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r., nie można jej więc stosować do postępowań wszczętych przed tą datą. Tak orzekł np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 11 października 2017 r.<sup>40</sup>, WSA w Kielcach w wyroku z dnia 18 października 2017 r.<sup>41</sup>, WSA w Olsztynie w wy-

<sup>34</sup> Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [dostęp: 10.01.2018].

<sup>35</sup> R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 78; F. ELŻANOWSKI w: M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER: *Kodeks postępowania...*, s. 101.

<sup>36</sup> B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania...*, s. 81.

<sup>37</sup> F. ELŻANOWSKI w: M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER: *Kodeks postępowania...*, s. 101.

<sup>38</sup> II SA/Rz 1031/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1693426.

<sup>39</sup> II SA/Go 550/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1669252.

<sup>40</sup> II SA/Bk 383/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688841.

<sup>41</sup> I SA/Ke 483/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691159.

roku z dnia 26 października 2017 r.<sup>42</sup> i WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 11 października 2017 r.<sup>43</sup>.

Można jednak wskazać na orzeczenia, w których stwierdza się, że zbliżone wnioski wolno wyprowadzić z przepisów obowiązujących przed wprowadzeniem art. 7a k.p.a., jak np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r.<sup>44</sup> oraz WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2017 r.<sup>45</sup>. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że „wprawdzie więc w dacie orzekania przez organy przepis ten [art. 7a k.p.a. — F.N.] jeszcze nie obowiązywał, a nawet jeśli zasada ta nie miała bezpośredniego zastosowania w rozpatrywanej sprawie, to w przekonaniu Sądu interpretowanie wątpliwości na rzecz strony mogło być wyprowadzone wcześniej już z obecnych przepisów Kodeksu — choćby art. 7 i art. 8 oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — m.in. art. 2, art. 23 czy art. 31 ust. 3”. Zastanowić się jednak należy, czy nie są to zbyt daleko idące wnioski. W takim wypadku należałoby bowiem rozważyć w ogóle konieczność wprowadzania art. 7a k.p.a., skoro zasadę tę można było wyprowadzić z ówczesnie obowiązujących przepisów. Jednak do momentu wejścia w życie tego przepisu sądy były zmuszone tak interpretować ówczesne regulacje, budzące wątpliwości, by wyprowadzać wnioski korzystne dla stron.

We wszystkich przytoczonych powyżej orzeczeniach, jak i w sprawie będącej przedmiotem orzekania w omawianym orzeczeniu WSA w Gliwicach z listopada 2017 r., organy administracji oraz sądy nie zwróciły uwagi na art. 9ta u.c.p.g. Naprzeciw pojawiającym się wątpliwościom wyszedł bowiem sam ustawodawca, wprowadzając wspomnianą już powyżej ustawą nowelizującą art. 9ta u.c.p.g. Stosownie do jego treści terminy do złożenia m.in. sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 1 u.c.p.g., uważa się za zachowane, jeżeli przed ich upływem sprawozdanie zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>46</sup> lub też zostało wysłane w formie dokumentu elektronicznego do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, marszałka województwa oraz ministra właściwego do spraw środowiska, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy nowelizującej, projekt ten „wprowadza najpilniejsze zmiany w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, niezbędne dla uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych przy [stosowaniu — F.N.] ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zapewniające jej prawidłowe funkcjonowanie. Jest to uwzględnienie najczęściej zgłaszanych problemów utrudniających stosowanie ustawy, zgłaszanych przez gminy, przedsiębiorców uczestniczących w odbieraniu i gospodarowaniu od-

<sup>42</sup> II SA/OI 743/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691739.

<sup>43</sup> II SA/Bk 407/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1689148.

<sup>44</sup> II SA/Gl 657/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691290.

<sup>45</sup> II SA/Gl 697/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688405.

<sup>46</sup> Dz.U. 2018, poz. 2188 ze zm.

padami komunalnymi oraz przez właścicieli nieruchomości<sup>47</sup>. Projektodawcy podkreślili, że w zakresie sprawozdawczości określono, kiedy termin złożenia sprawozdania uważa się za zachowany oraz że nie działają w tym przypadku wprost przepisy k.p.a.<sup>48</sup>. W komentarzu do art. 9ta u.c.p.g. W. Radecki podkreśla m.in., że przepis ten ma poważne znaczenie merytoryczne ze względu na konsekwencje prawne spóźnionego złożenia deklaracji lub sprawozdania<sup>49</sup>. Powyższe oznacza, że pomimo braku odwołania do przepisów k.p.a., w świetle rozwiązań przewidzianych przez art. 9ta u.c.p.g., należałoby wyciągnąć wniosek, że termin z art. 9n jest w gruncie rzeczy terminem procesowym lub też co najmniej terminem o charakterze mieszanym.

Brak odwołania się przez sądy administracyjne, w tym WSA w Gliwicach w wyroku z listopada 2017 r., do tego przepisu przy wydawaniu orzeczeń należy ocenić krytycznie. Nie zmienia to jednak faktu, że co prawda korzystając z innych rozwiązań i opierając swoje rozstrzygnięcie na innych przepisach, Sąd w istocie wydał wyrok zgodny z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami, w tym z art. 9ta u.c.p.g.. Co ciekawe, pomimo że przepis art. 9ta obowiązuje od 1 lutego 2015 roku, to nie ma żadnego orzeczenia sądu administracyjnego, który by się na niego powoływał, ani w Systemie Informacji Prawnej Legalis, ani w Lex Omega ani w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Odnosnie do art. 7a k.p.a. wydaje się, że, korzystając z możliwości, jakie daje ten przepis, WSA w Gliwicach, orzekając w przedmiotowej sprawie, wpisze się w tendencję do coraz częstszego sięgania po ten przepis zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądy administracyjne.

## Sprawozdania zerowe

Kolejne wątpliwości interpretacyjne związane ze sprawozdaniami uregulowanymi w u.c.p.g. są związane z tzw. sprawozdaniami zerowymi. Przykładowo, przy stosowaniu przepisów art. 9n u.c.p.g. powstało pytanie, czy przedsiębiorca, który jest wpisany do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych<sup>50</sup>, ale w danym okresie nie odbierał

<sup>47</sup> Druk sejmowy nr 2377, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/D4EDAF0F0520CDAF1257CD8003D4293/%24File/2377.pdf>, s. 15 [dostęp: 10.01.2018].

<sup>48</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>49</sup> W. RADECKI: *Utrzymanie czystości...*, s. 369—370; tak też A. JEZIEJSKA-MARKOCKA i M. MARKOCKI: *Ustawa...*, s. 294—295.

<sup>50</sup> Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na podstawie art. 9b u.c.p.g., prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

odpadów, powinien złożyć sprawozdanie zerowe. Orzecznictwo nie było w tej mierze jednolite, przykładowo WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 13 sierpnia 2014 r.<sup>51</sup> stwierdził, że brak jest obowiązku składania sprawozdań, w przypadku gdy przedsiębiorca w okresie sprawozdawczym faktycznie nie odbierał odpadów komunalnych. Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 marca 2014 r.<sup>52</sup> oraz ponownie sąd w Gliwicach<sup>53</sup>. Z kolei w wyroku z dnia 26 marca 2014 r.<sup>54</sup> WSA w Lublinie wskazała, że obowiązki sprawozdawcze aktualizują się z momentem wpisu do rejestru, bez względu na to, czy podmiot faktycznie prowadzi działalność w zakresie objętym wpisem, i pozostają aktualne do jego wykreślenia. W komentarzu dotyczącym ówczesnego stanu prawnego brak odniesienia się do tej kwestii<sup>55</sup>, również w literaturze nie ma wzmianek na ten temat<sup>56</sup>.

Kwestia ta została ostatecznie rozstrzygnięta przez ustawodawcę, który nowelizacją z 2014 r. dodał do art. 9n u.c.p.g. ustęp 6, stosownie do treści którego podmiot, o którym mowa w ust. 1, który w danym półroczu nie odbierał na terenie danej gminy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przekazuje wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, w terminie, o którym mowa w ust. 2, sprawozdanie zerowe. Co ciekawe, ustawodawca nie dodał żadnej tożsamej regulacji w przypadku podmiotów opróżniających zbiorniki bezodpływowe, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części opracowania.

W związku ze wspomnianą nowelizacją powstaje pytanie, co z podmiotami, które sprawozdań zerowych nie składały przed omawianą zmianą przepisów? Wskazać należy w tym zakresie na orzeczenie NSA z dnia 29 grudnia 2016 r.<sup>57</sup>, w którym Sąd stwierdził, że zmiana tekstu u.c.p.g. ma charakter normatywny, co oznacza, że przed wejściem w życie wskazanej nowelizacji (tj. przed 1 lutego 2015 r.) przepisy ustawy nie nakładały na podmioty wskazane w art. 9n ust. 1 u.c.p.g., które w okresie sprawozdawczym nie odbierały na terenie danej gminy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, obowiązku składania sprawozdania. Z orzeczeniem tym należy zgodzić się w całości, inna interpretacja obecnego stanu prawnego byłaby niedopuszczalna.

Kolejnym przepisem, który nie jest do końca jasny w odniesieniu do sprawozdań zerowych, jest art. 9o u.c.p.g., który reguluje składanie sprawozdań

<sup>51</sup> II SA/GI 396/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1117593.

<sup>52</sup> IV SA/Wa 2773/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 908125.

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2014 r., II SA/GI 55/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1186191. Zob. również m.in. wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., II OSK 718/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1485454.

<sup>54</sup> I SA/Lu 1371/13, System Informacji Prawnej Legalis numer 965720. Zob. też wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 3224/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1537263.

<sup>55</sup> W. RADECKI: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 302—304.

<sup>56</sup> Zob. m.in.: B. RAKOCZY: *Utrzymanie czystości...*

<sup>57</sup> II OSK 866/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1576709.

kwartalnych przez podmioty opróżniające zbiorniki bezodpływowe. Nowelizując art. 9n u.c.p.g. ustawodawca najprawdopodobniej nie pomyślał o tym problemie, w związku z tym ponownie w orzecznictwie nie ma zgodności co do tego, czy przedsiębiorca musi przekazać organowi sprawozdanie zerowe.

Pogląd, że taki obowiązek dotyczy podmiotów wskazanych w art. 9o u.c.p.g., znaleźć można w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 5 stycznia 2017 r.<sup>58</sup>, w którym Sąd stwierdził, że „Redakcja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o podmiot, który został wpisany na swój wniosek do rejestru takiej działalności gospodarczej i dotyczy także sytuacji, gdy w danym okresie sprawozdawczym w rzeczywistości nie odebrał żadnych nieczystości i nie zawarł umowy na tego rodzaju usługi na terenie gminy. Dalej WSA w Gliwicach argumentował, że w przeciwieństwie do art. 9n ust. 1 ustawy, w którym mowa jest o podmiocie odbierającym odpady, w przepisie tym mowa bowiem o podmiocie prowadzącym działalność we wskazanym zakresie. Stąd też, o ile art. 9o ust. 6 ustawy, mówi wprost o obowiązku złożenia także sprawozdania zerowego, a brak analogicznej regulacji w treści art. 9o., nie budzi wątpliwości, że w każdym wypadku obowiązkiem skarżącego jako przedsiębiorcy było złożenie sprawozdania, także zerowego, w terminie ustawowym”. Stanowisko to podzieliły w swoim komentarzu I. Romańczuk i M. Rzewnicka<sup>59</sup>.

Jednakże w innych orzeczeniach można znaleźć pogląd bardziej adekwatny, jak na przykład w kolejnych rozstrzygnięciach WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2017 r.<sup>60</sup> oraz z dnia 19 października 2017 r.<sup>61</sup>. W obu powyższych wyrokach Sąd stwierdził, że „skoro ustawodawca w przypadku działalności polegającej na odbiorze odpadów wprowadził obowiązek składania sprawozdań zerowych, co wiąże się z faktycznym nieprowadzeniem działalności w tym zakresie, a nie przewidział takiego obowiązku w przypadku działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, to, argumentując *a contrario*, uznać trzeba, iż przedsiębiorca dysponujący stosownym zezwoleniem, ale faktycznie niewykonujący usług w tym zakresie, nie ma obowiązku składania sprawozdania, które w takim przypadku musiałyby przybrać formę sprawozdania »zerowego«”.

Należy przychylić się do drugiego z zaprezentowanych poglądów. Całkowicie nielogiczna, sprzeczna z prawem oraz sprawiająca problemy w praktyce byłaby interpretacja, zgodnie z którą w jednym przepisie ustawodawca wprost wskazuje na obowiązek przekazywania sprawozdań zerowych, a kilka artykułów poniżej takiej regulacji brak, a mimo to taki obowiązek by istniał. W obecnym stanie prawnym trzeba stwierdzić, że przedsiębiorca prowadzący działalność na podstawie art. 9o u.c.p.g. nie ma obowiązku składania sprawozdań zerowych,

<sup>58</sup> II SA/GI 986/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1567382.

<sup>59</sup> I. ROMAŃCZUK, M. RZEWNICKA: *Ustawa o utrzymaniu czystości...*, s. 265.

<sup>60</sup> II SA/GI 697/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688405.

<sup>61</sup> II SA/GI 657/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691290.

dopiero ewentualna nowelizacja u.c.p.g. mogłaby taki obowiązek nałożyć, tak jak w przypadku art. 9n u.c.p.g.

## Zakończenie

Podsumowując, charakter terminu sprawozdań z u.c.p.g. budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Przedsiębiorcy prowadzący działalność na podstawie u.c.p.g. muszą dochować należytej staranności przy składaniu odpowiednich sprawozdań, ponieważ za nierzetelność czy też niedochowanie terminu grożą im sankcje. Sytuacji nie ułatwia częste skomplikowanie przepisów, niejasności w orzecznictwie i literaturze, a kolejne nowelizacje nie zawsze przyczyniają się do poprawy jakości legislacji i zwiększenia przejrzystości obowiązujących regulacji.

*De lege ferenda* można by postulować właśnie usystematyzowanie przepisów w zakresie sprawozdawczości, tak by uniknąć w przyszłości kolejnych sporów przed organami administracji i sądami administracyjnymi, przykładowo w zakresie składania sprawozdań zerowych przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Oczywiście w praktyce stosowania przepisów wciąż będzie jeszcze dochodzić do powstawania wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich przyszłych problemów.

## Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017.
- BRZÓSKA M., KACZMAREK T.: *Sprawozdania o odpadach komunalnych. Analiza nowych wzorów obliczeniowych w kontekście zmian prawnych*. Warszawa 2018.
- DRANIEWICZ B.: *Składanie sprawozdań a terminy*. „Recykling” 2015, nr 1.
- GRZYMAŁA Z., MAŚLOCH G., GOLEŃ M., GÓRNICKI E.: *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Warszawa 2013.
- JEZIERSKA-MARKOCKA A., MARKOCKI M.: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2017.
- KĘDZIORA R.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017.
- KŁATKA J., KUŹNIAK M.: *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Warszawa 2012.
- LATOSIŃSKA J.: *Utrzymanie czystości w gminie*. Kielce 2013.



- NAWROT F.: *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.* W: *Rozważania o...* Red. G. DOBROWOLSKI, współredakcja K. CHOLEWA, M. PIEKARSKA, K. ZAWADA. Katowice 2018.
- PACEK-ŁOPALEWSKA A.: *Ustawa o odpadach. Komentarz.* Wrocław 2013.
- RADECKI W.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz.* Warszawa 2012.
- RADECKI W.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz.* Warszawa 2016.
- RAKOCZY B.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim.* Warszawa 2013.
- ROMAŃCZUK I., RZEWNICKA M.: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz.* Warszawa 2017.
- Ustawa o odpadach. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- WIERZBOWSKI M., HAUSER R.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Warszawa 2017.
- Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.* Red. D. SZAFRAŃSKI. Warszawa 2013.

### Orzecznictwo

- uchwała 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1986 r., III PZP 8/86, OSNC 12/86/194 — OSP 1/87/19.
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., VIII SA/Wa 958/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 793042.
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2014 r., IV SA/Wa 2773/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 908125.
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2014 r., I SA/Lu 1371/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 965720.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2014 r., II SA/Gl 55/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1186191.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 396/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1117593.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 433/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1058669.
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 marca 2015 r., II SA/Rz 1340/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274024.
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2015 r., II SA/Rz 1278/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274080.
- wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., II OSK 718/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1485454.
- wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 3224/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1537263.
- wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., II OSK 120/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1554184.
- wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2016 r., II OSK 866/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1576709.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 stycznia 2017 r., II SA/Gl 986/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1567382.
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r., II SA/Go 550/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1669252.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2017 r., II SA/Gl 697/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688405.
- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2017 r., II SA/Bk 383/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688841.

- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2017 r., II SA/Bk 407/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1689148.
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 października 2017 r., I SA/Ke 483/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691159.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r., II SA/Gl 657/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691290.
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 października 2017 r., II SA/Ol 743/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691739.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r., II SA/Gl 746/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1697937.
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 listopada 2017 r., II SA/Rz 1031/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1693426.

#### Źródła internetowe

- Druk sejmowy nr 1739, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6F9D216B3D599EC9C125815D0043606B/%24File/1730.pdf> [dostęp: 10.12.2018].
- Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [dostęp: 10.12.2018].
- Druk sejmowy nr 2377, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/D4EDAF0F0520CDAFC1257CD8003D4293/%24File/2377.pdf>, s. 15 [dostęp: 10.12.2018].
- Druk sejmowy nr 3670, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf), s. 60 [dostęp: 10.12.2018].

Filip Nawrot

### **Date for the reports from the Act of 13<sup>th</sup> September 1996 on Maintaining cleanliness and order in municipalities**

#### Summary

The main aim of this paper is to present doubts connected with the date for the reports from the Act of 13<sup>th</sup> September 1996 on Maintaining cleanliness and order in municipalities and the issue of the “null reports”.

Cases concerning administrative monetary penalties for delayed reports prepared by the entities conducting activity on the basis of the Act on Maintaining cleanliness and order in municipalities, were analyzed by the administrative courts multiple times. Imprecise redaction of some articles, lack of some regulations untill a certain moment, the absence thereof in the literature and disparity in judicature make this issue worth being considered again. Also the issue of the “null reports” is still not clear.

In the first part, the author analyzes regulations in this matter, including the reporting obligations. Further, the views from the doctrine and the jurisdiction are presented. In the following part, the evaluation of present regulations is made. The last part concerns the “null reports”.

**Key words:** reports, dates, municipal waste, maintaining cleanliness and order in municipalities, administrative monetary penalties

Филипп Наврот

### **Сроки предоставления отчетов согласно закону о поддержании чистоты и порядка на территории гмины от 13 сентября 1996 года**

#### **Резюме**

В настоящей статье приводятся размышления автора о целесообразности сроков предоставления отчетов, указанных в законе о поддержании чистоты и порядка на территории гмины от 13 сентября 1996 года, а также так называемых нулевых отчетов.

Ситуация, де-факто сложившаяся в связи с наложением административных штрафов за несвоевременное предоставление отчетов субъектами, деятельность которых регулируется данным законом, неоднократно становилась предметом рассмотрения административных судов. Недостаточно четкие формулировки некоторых положений закона, отсутствие целого ряда положений, споры вокруг сроков предоставления отдельных отчетов, отсутствие публикаций на эту тему, а также противоречивость судебной практики — все это делает данную проблему заслуживающей особого внимания. Не до конца понятным остается и вопрос предоставления нулевых отчетов субъектами, деятельность которых регулируется данным законом.

В первой части статьи оговаривается действующий в этой области порядок регулирования, в том числе касающийся отчетной деятельности. Далее автор рассматривает правовую доктрину и существующую по данному вопросу судебную практику и делает выводы на основании проведенного анализа. В последней части статьи поднимаются вопросы предоставления нулевых отчетов.

**Ключевые слова:** отчеты, сроки, бытовые отходы, поддержание чистоты и порядка на территории гмины, административные денежные штрафы

Filip Nawrot

### **Termini per la presentazione dei resoconti a norma della legge 13 settembre 1996 di mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni**

#### **Sommario**

L'oggetto di questo articolo è la descrizione dei dubbi relativi ai termini per la presentazione dei resoconti a norma della legge 13 settembre 1996 di mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni e anche cosiddette i “resoconti neutre”.

Fatti accertati, riguardanti l'imposizione di sanzioni amministrative per mancato rispetto del termine per la presentazione dei resoconti elaborate dai soggetti che svolgono un'attività a norma della legge 13 settembre 1996 di mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni, erano analizzati molte volte dai tribunali amministrativi. La redazione di norme non precisa e anche l'assenza di una regolazione ad un certo punto, controversie riguardanti il carattere del termine specificato per alcuni resoconti, quiete in letteratura relativa a questo problema e anche discrepanze nella giurisprudenza sono le ragioni per analizzare questo tema. Altresì la questione dei resoconti

neutre, presentate dai soggetti che svolgono un'attività in base alla norma sopra descritta, non è abbastanza chiara.

Nella prima parte dell'articolo l'autore descrive le norme in vigore in questo ambito, incluse le norme che riguardano gli obblighi di resoconti, poi l'autore passa alla presentazione dei giudizi di dottrina e alla giurisprudenza attuale. In seguito, l'autore presenta le conclusioni di quest'analisi. Nell'ultima parte è stata descritta la questione di resoconti neutre.

Parole chiave: resoconti, termini, rifiuti urbani, mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni, sanzioni amministrativi